Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7871

13. 09. 90

Sachgebiet 450

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über Straffreiheit bei Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit

A. Zielsetzung

Mit dem Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten hat die gegenseitige nachrichtendienstliche Aufklärung aufgehört. Sie war stark geprägt von der Teilung Deutschlands und der Frontstellung der beiden deutschen Staaten. Für den Rechtsfrieden und damit für die Zukunft des geeinten Deutschlands erscheint es sinnvoll, unter die damit verbundenen Straftaten einen befriedenden Schlußstrich zu ziehen und mit Wirksamwerden des Beitritts in begrenzter Weise Straffreiheit zu gewähren.

B. Lösung

Der Entwurf sieht Straffreiheit für die typischen Taten der Angehörigen der Auslandsnachrichtendienste der Deutschen Demokratischen Republik und ihrer Agenten vor, nämlich für Taten nach den §§ 94 bis 100a StGB (Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit) und ihre Begleitdelikte. Er unterscheidet drei Fallgruppen:

- Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik sollen grundsätzlich ohne Einschränkungen straffrei gestellt werden;
- für nicht entdeckte Einwohner der Bundesrepublik Deutschland soll es Straffreiheit bei Offenbarung ihrer Tat geben;
- in abgeschlossenen oder anhängigen Verfahren soll Straffreiheit nur bei niedrigerer, noch nicht vollständig verbüßter Strafe oder niedrigerer Straferwartung gewährt werden, nämlich bei Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und das Preisgefüge.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (331) — 443 03 — Str 135/90

Bonn, den 13. September 1990

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes über Straffreiheit bei Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 618. Sitzung am 7. September 1990 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über Straffreiheit bei Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Anwendungsbereich

Wegen Straftaten nach den §§ 94 bis 100 a des Strafgesetzbuchs, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts für einen Geheimdienst oder eine andere amtliche Stelle der Deutschen Demokratischen Republik zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland begangen wurden, wird nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen Straffreiheit gewährt.

§ 2

Straffreiheit für Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik

Straffreiheit wird dem Täter oder Teilnehmer einer Tat nach den §§ 94 bis 100a des Strafgesetzbuchs gewährt, der bei Beginn der Tat seine Lebensgrundlage in der Deutschen Demokratischen Republik hatte. Dies gilt nicht für den,

1. der seine Lebensgrundlage im zeitlichen Zusammenhang mit der Begehung einer solchen Tat im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik geschaffen hat oder

2. gegen den vor dem Wirksamwerden des Beitritts wegen einer solchen Tat eine Strafe rechtskräftig verhängt wurde oder ein Verfahren bei einem Gericht oder einer Staatsanwaltschaft anhängig ist.

§ 3

Straffreiheit für Einwohner der Bundesrepublik Deutschland

Straffreiheit wird auch dem Täter oder Teilnehmer einer Tat nach den §§ 94 bis 100a des Strafgesetzbuchs gewährt, der bei Beginn der Tat seine Lebensgrundlage in der Bundesrepublik Deutschland hatte, wenn er bis zum Ablauf eines Jahres nach dem Wirksamwerden des Beitritts sein Wissen einer Dienststelle der Bundesrepublik Deutschland offenbart.

§ 4

Straffreiheit in abgeschlossenen oder anhängigen Verfahren

Straffreiheit wird auch dem Täter oder Teilnehmer einer Tat nach den §§ 94 bis 100a des Strafgesetzbuchs gewährt, gegen den vor dem Wirksamwerden des Beitritts wegen einer solchen Tat eine Strafe rechtskräftig verhängt wurde oder ein Verfahren bei einem Gericht oder einer Staatsanwaltschaft anhängig ist, wenn keine schwerere Strafe als Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, allein oder nebeneinander, verhängt wurde oder zu erwarten ist.

§ 5

Erstreckung und Ausschluß der Straffreiheit

(1) Soweit Straffreiheit gewährt wird, erstreckt sie sich auf Straftaten, die die in § 1 genannten Taten vorbereiten, fördern, sichern oder decken sollten.

(2) Straffreiheit nach Absatz 1 ist ausgeschlossen bei Verbrechen sowie bei Vergehen nach den §§ 239, 241 und 241a des Strafgesetzbuches.

§ 6

Auswirkungen der Straffreiheit

(1) Die Straffreiheit erfaßt rechtskräftig verhängte Strafen, soweit sie noch nicht vollstreckt sind, sowie zu erwartende Strafen. Strafen werden erlassen, soweit sie noch nicht vollstreckt sind. Anhängige Verfahren werden eingestellt, neue nicht eingeleitet.

(2) Soweit Straffreiheit nach Maßgabe des § 3 gewährt wird, wird das Verfahren eingestellt.

§ 7

Weitere Erstreckung der Straffreiheit

Die Straffreiheit erstreckt sich auf die Anordnung von Verfall und Einziehung, soweit sie noch nicht vollzogen ist, Nebenfolgen sowie auf rückständige Bußen und Kosten, auch wenn die Strafe bei Wirksamwerden des Beitritts bereits vollstreckt war.

§ 8

Anwendung weiterer Bestimmungen

Die §§ 5 bis 9 und 11 des Straffreiheitsgesetzes 1970 vom 20. Mai 1970 (BGBl. I S. 509) finden entsprechende Anwendung.

§ 9

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

§ 10

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 3. Oktober 1990 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Mit dem Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten hat die gegenseitige nachrichtendienstliche Aufklärung aufgehört. Es erscheint sinnvoll und liegt im Interesse des geeinten Deutschlands, unter die damit verbundenen Straftaten einen befriedenden Schlußstrich zu ziehen und mit Wirksamwerden des Beitritts in begrenzter Weise Straffreiheit zu gewähren. Dabei sind insbesondere folgende Erwägungen von Bedeutung:

— Die gegenseitige nachrichtendienstliche Aufklärung war stark geprägt von der Teilung Deutschlands, insbesondere von der Einbindung der beiden deutschen Staaten einerseits in das westliche und andererseits in das östliche Sicherheitssystem und der dadurch bedingten Frontstellung. Dies gehört der Vergangenheit an.

— Für den Rechtsfrieden und damit für die Zukunft des geeinten Deutschlands ist eine breite Akzeptanz der Rechtsordnung von erhöhter Bedeutung, auch soweit es um die Verfolgung von Straftaten geht, die stark teilungsgeprägt sind.

— Die nachrichtendienstliche Auslandsaufklärung ist in rechtlicher Hinsicht ambivalent. Einerseits ist sie für den aufklärenden Staat ein legitimes Mittel zur Erlangung von Erkenntnissen für die Lagebeurteilung und die Entscheidungsfindung im politischen Bereich. Andererseits handelt es sich bei ihr im fremden Staat in der Regel um strafbare Spionage.

— Nach Wirksamwerden des Beitritts unterliegen die Angehörigen und Agenten der Auslandsnachrichtendienste der Deutschen Demokratischen Republik uneingeschränkt unserer Strafgewalt. Ihre bisher in der Deutschen Demokratischen Republik legitime Tätigkeit wird ohne Änderung ihres Charakters auch dort strafbar.

Der Entwurf regelt zunächst den Anwendungsbereich der vorgesehenen Straffreiheit (§ 1) und sodann drei verschiedene Fallgruppen, nämlich Straffreiheit für Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik (§ 2), für Einwohner der Bundesrepublik Deutschland (§ 3) und in abgeschlossenen und anhängigen Verfahren (§ 4). Die Straffreiheit ist in den einzelnen Fallgruppen unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft.

II. Die Haushalte des Bundes und der Länder werden mit Kosten nicht belastet. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau sind ebenfalls nicht zu erwarten.

B. Die einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Die Regelung erfaßt die für die Deutsche Demokratische Republik und zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland begangenen Straftaten nach den §§ 94 bis 100a StGB (Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit), also die typischen Taten der hauptberuflichen und nebenberuflichen Angehörigen der Hauptverwaltung Aufklärung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) und der Verwaltung Aufklärung im Verteidigungsministerium der Deutschen Demokratischen Republik sowie ihrer Agenten. Sie bezieht wegen der engen Verflechtung im nachrichtendienstlichen Bereich auch Taten ein, die sich neben der Bundesrepublik Deutschland gegen einen dritten Staat richten oder die die Deutsche Demokratische Republik zwar ausgeführt hat, die letztlich aber — etwa im Wege der Arbeitsteilung — von einem dritten Staat veranlaßt sind oder deren Erkenntnisse ihm zugute kommen, nicht indessen Taten, die ausschließlich dritte Staaten betreffen.

Zu § 2 (Straffreiheit für Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik)

Unter Berücksichtigung der ambivalenten Natur der nachrichtendienstlichen Auslandsaufklärung unterscheidet die Regelung zwischen Einwohnern der Deutschen Demokratischen Republik — sie haben für ihren Staat gearbeitet — und der Bundesrepublik Deutschland — sie haben gegen ihren Staat gearbeitet.

Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik (Täter oder Teilnehmer mit Lebensgrundlage in ihrem Gebiet zu Beginn der Tat) werden grundsätzlich ohne Einschränkungen straffrei gestellt. Das bedeutet, daß gegen sie neue Verfahren nicht eingeleitet werden (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 3, 2. Altern.). Auf eine Offenbarung kommt es — im Unterschied zur Regelung des § 3 für Einwohner der Bundesrepublik Deutschland — nicht an. Die Namen der verantwortlichen Angehörigen der Auslandsnachrichtendienste der Deutschen Demokratischen Republik sind zumeist bekannt.

Die Lebensgrundlage befindet sich in der Regel in der Deutschen Demokratischen Republik, wenn dort der ausschließliche Wohnsitz oder ständige Aufenthalt ist. Ausnahmen sind möglich bei Angehörigen der Auslandsvertretungen, Auslandskorrespondenten oder Personen in vergleichbaren Fällen. Von Bedeutung sind — wie in § 5 Nr. 3 und 5 StGB — Herkunft, Wohnsitz der Familie, Beruf und ähnliche Gesichtspunkte.

In Fällen der Einschleusung von Agenten ist maßgeblich, ob sie — was regelmäßig der Fall sein dürfte — bei Beginn der Tat, also etwa ihrer nachrichtendienst-

lichen Verpflichtung, ihre Lebensgrundlage in der Deutschen Demokratischen Republik hatten. Eine später begründete Lebensgrundlage in der Bundesrepublik Deutschland steht der Anwendbarkeit des § 2 nicht entgegen.

Die Regelung gilt nicht für Überläufer aus der Bundesrepublik Deutschland, die erst in der Deutschen Demokratischen Republik nachrichtendienstlich tätig wurden, etwa durch Preisgabe ihres Präsenzwissens aus den Nachrichtendiensten oder aus der Bundeswehr. Gegen sie ist bei uns bereits ein Strafverfahren eingeleitet worden, und es ist kein überzeugender Grund ersichtlich, sie anders zu behandeln als die hier wohnhaften Beschuldigten. Dasselbe gilt für Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik, die bei uns rechtskräftig verurteilt sind oder gegen die ein Verfahren anhängig ist. In diesen Fällen findet jeweils § 4 Anwendung mit der Folge, daß Straffreiheit nur bei niedrigerer Strafe oder Straferwartung gewährt wird. Bei erkannter schwererer nachrichtendienstlicher Verstrickung soll dem Täter oder Teilnehmer keine Amnestie zugute kommen.

Zu § 3 (Straffreiheit für Einwohner der Bundesrepublik Deutschland)

Einwohner der Bundesrepublik Deutschland (Täter oder Teilnehmer mit Lebensgrundlage in ihrem Gebiet zu Beginn der Tat), deren Tat noch nicht entdeckt ist, werden straffrei gestellt, wenn sie ihr Wissen innerhalb eines Jahres offenbaren. Dazu ist — wie in § 98 Abs. 2 StGB — erforderlich, daß sie einer Dienststelle ihr gesamtes einschlägiges Wissen mitteilen, also all das, was mit ihrer Tat zusammenhängt, insbesondere, was ihre Mittelsmänner und die Beziehungen zu ihnen sowie ihre eigene Tätigkeit angeht. Als Dienststelle kann nur die amtliche Stelle gelten, von der die Weitergabe der offenbarten Tatsachen an eine zuständige Dienststelle (Strafverfolgungsbehörden, Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst) erwartet werden kann.

Die Regelung beruht auf Gründen der Schadensaufdeckung und Schadensbegrenzung. Den bei uns bisher nicht entdeckten Agenten wird ein Anreiz gegeben, von sich aus einen Schlußstrich unter ihre bisherige Tätigkeit zu ziehen. Gleichzeitig wird der Gefahr einer künftigen Tätigkeit für einen anderen Staat entgegengewirkt.

Zu § 4 (Straffreiheit in abgeschlossenen oder anhängigen Verfahren)

In rechtskräftig abgeschlossenen oder bei Gericht oder der Staatsanwaltschaft anhängigen Verfahren wird Straffreiheit nur bei niedrigerer Strafe oder Straferwartung gewährt. Es handelt sich gleichsam um eine Übergangslösung, da die Verurteilten und Beschuldigten — soweit es um Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik geht — nicht in den Genuß der Straffreiheit ohne Einschränkungen nach § 2 kommen (vgl. die Einschränkung in § 2 Nr. 1 und 2) oder — soweit es um Einwohner der Bundesrepublik Deutschland geht — nicht mehr die Möglichkeit einer Offenbarung und damit der Straffreiheit nach § 3 haben. Voraussetzung ist, daß keine schwerere Strafe als Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, allein oder nebeneinander, verhängt wurde oder zu erwarten ist. Bei schwererer Strafe gibt es aus dem oben zu § 2 genannten Gesichtspunkt der erheblicheren nachrichtendienstlichen Verstrickung keine Straffreiheit, auch nicht durch Herabsetzung der Strafe.

Zu § 5 (Erstreckung und Ausschluß der Straffreiheit)

Die Straffreiheit erstreckt sich auf Taten, die Straftaten nach den §§ 94 bis 100 a StGB vorbereiten, fördern, sichern oder decken sollten, also auf typische Begleitdelikte. Dies sind etwa Urkundenfälschung durch Herstellen oder Gebrauch unechter oder verfälschter Ausweispapiere (Vorbereiten oder Fördern) oder Steuerhinterziehung durch Verschweigen des Agentenlohns bei der Steuererklärung (Sichern oder Decken). In Fällen des illegalen Technologietransfers wird § 34 AWG nicht erfaßt. Ansonsten würde der Täter bessergestellt, der solche Geschäfte in geheimdienstlicher Weise abgewickelt hat: Er würde in den Genuß der Straffreiheit kommen, während eine nicht geheimdienstliche Tat nicht erfaßt würde. Für eine solche Besserstellung besteht kein Grund.

Ausgenommen von der Erstreckung sind alle Verbrechen, also etwa Mord, Totschlag oder Verschleppung, sowie Vergehen nach den §§ 239, 241 und 241 a StGB (Freiheitsberaubung, Bedrohung und politische Verdächtigung).

Zu §§ 6 bis 9

Die Vorschriften regeln die Auswirkungen der Straffreiheit hinsichtlich der Strafe und des Verfahrens (§ 6), Fragen im Zusammenhang mit Verfall und Einziehung, Nebenfolgen sowie rückständigen Bußen und Kosten (§ 7). Sie klären Einzelheiten, u. a. beim Zusammentreffen mehrerer Taten und die Zuständigkeiten, und zwar durch Verweisung auf die entsprechenden Regelungen des Straffreiheitsgesetzes 1970 (§ 8). § 9 erhält die übliche Berlin-Klausel. Das Inkrafttreten (§ 10) erfolgt mit Wirksamwerden des Beitritts am 3. Oktober 1990.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Gesetzentwurf ist unausgereift und sollte derzeit nicht weiterverfolgt werden.

Es wird Aufgabe des im Dezember 1990 zu wählenden gesamtdeutschen Parlaments sein, nach gründlicher Prüfung für die Fälle nachrichtendienstlicher Ausspähung über eine abgewogene „Schlußstrichamnestie" zu entscheiden. In diese Überlegungen wird dann auch der Gedanke einer über die Strafbarkeit wegen nachrichtendienstlicher Tätigkeit hinausgreifenden Straffreistellung insbesondere in denjenigen Bereichen einzubeziehen sein, in denen die Überwindung der Ost-West-Konfrontation den Gedanken einer Amnestie zum Nutzen des Rechtsfriedens im vereinten Deutschland nahelegt.

Begründung

Im einzelnen begegnet der vorliegende Gesetzentwurf folgenden Bedenken:

1. *Gesetzgeberischer Handlungsbedarf*

   Ein konkreter gesetzgeberischer Handlungsbedarf, der eine Amnestie für den (Teil-)Bereich der Staatsschutzdelikte mit Wirkung bereits zum 3. Oktober 1990 geboten erscheinen lassen könnte, ist bisher nicht dargetan. Insbesondere ist nicht ersichtlich, ob und aus welchen Gründen sich gerade insoweit mit dem Wirksamwerden des Beitritts besonders schwerwiegende Probleme ergeben könnten, die eine unverzügliche Teillösung für den Bereich der Staatsschutzdelikte — etwa aus Gründen der Staatsräson (Abwendung drohender Gefährdung des Rechtsfriedens bzw. anderer schwerwiegender Gefahren für den Rechtsstaat) — vor einer umfassenden Klärung und Erörterung der Gesamtproblematik einer Amnestie aus Anlaß des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten erfordern.

   Der Gesetzgeber hat seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes in Abkehr von früheren Vorstellungen (Stichwort: „Jubelamnestie") dem rechtsstaatlichen Gebot Rechnung getragen, nicht ohne Not in den geordneten Gang der Strafrechtspflege einzugreifen, da andernfalls der Sinn für den Ernst strafrechtlicher Gebote und Verbote verlorengehen würde.

   Ob und inwieweit im Zuge des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten insbesondere im Hinblick auf die Folgen der Rechtsangleichung auf dem Gebiete des Straf- und Strafverfahrensrechts Entwicklungen zu erwarten sind, die einen zwingenden Anlaß für die Gewährung einer Amnestie durch ein Straffreiheitsgesetz geben könnten, läßt sich insbesondere auch für den Bereich der Staatsschutzdelikte nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand nicht zuverlässig beurteilen.

   Allein daraus, daß „nachrichtendienstliche Auslandsaufklärung . . . in rechtlicher Hinsicht ambivalent" ist (BR-Drucksache 585/90, S. 5 unten) ergibt sich ein dringender Handlungsbedarf für eine (begrenzte) Amnestie aus Anlaß des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten nicht. Zwar dürfte sich die aus Presseveröffentlichungen zu entnehmende Tendenz der Steigerung der Aufklärungsquote von Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 100a StGB) nach Wirksamwerden des Beitritts fortsetzen. Aus welchen Gründen zu befürchten ist, daß die nach dem Legalitätsprinzip gebotene Verfolgung von vor dem Wirksamwerden des Beitritts für einen Geheimdienst oder eine andere amtliche Stelle der Deutschen Demokratischen Republik begangenen Staatsschutzdelikten negativ auf die Akzeptanz der Rechtsordnung auswirken könnte, die „für den Rechtsfrieden und damit für die Zukunft des geeinten Deutschlands . . . von erhöhter Bedeutung" ist (BR-Drucksache 585/90, S. 5), läßt sich der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht entnehmen. Weder dieser noch der in der Begründung angeführte Gesichtspunkt „der Schadensaufdeckung und Schadensbegrenzung" (BR-Drucksache 585/90, S. 9) werden durch konkrete Umstände belegt. Nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand läßt sich die Frage, ob insoweit konkreter — insbesondere dringlicher — Handlungsbedarf besteht, aufgrund der bisher vorliegenden Erkenntnisse nicht abschließend beurteilen. Einzubeziehen in die insoweit gebotene gründliche Prüfung wird insbesondere auch die Frage sein, ob jedenfalls in Fällen geringer und mittlerer Schwere bereits nach geltendem Recht mit Rücksicht auf das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten von den Einstellungsmöglichkeiten nach §§ 153, 153a StPO, insbesondere jedoch von den bereits bestehenden Möglichkeiten von der Verfolgung von Auslandstaten gemäß § 153c StPO, von politischen Straftaten gemäß § 153d StPO sowie in Fällen tätiger Reue bei Staatsschutzdelikten gemäß § 153e StPO abzusehen, in größerem Umfang Gebrauch gemacht werden kann. Jedenfalls in Einzelfällen dürfte bei der hier in erster Linie in Betracht kommenden Vorschrift des § 153d StPO mit Rücksicht auf die infolge des Zusammenwachsens beider deutscher Staaten eingetretene besondere Situation das Vorliegen überwiegender öffentlicher Interessen, die der Verfolgung entgegenstehen, bejaht und von dem insoweit allein zuständigen Generalbundesanwalt von der Verfolgung von „politischen Straftaten" i. S. der §§ 94 bis 100a StGB abgesehen werden können.

Im Hinblick darauf, daß der vorliegende Gesetzentwurf auf eine Amnestie gerade solcher Straftaten abzielt, die im Interesse der DDR im Auftrag und auf Anweisung ihrer vor der ersten demokratischen Wahl Regierenden begangen worden sind, erscheint es mangels zwingender Gründe, die ein sofortiges Handeln des Gesetzgebers geboten erscheinen lassen könnten, unverzichtbar, sowohl den vorliegenden Gesetzentwurf als auch die Gesamtproblematik einer umfassenderen Amnestie mit den Vertretern der künftigen Länder zu beraten. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Annahme, der eingebrachte Gesetzentwurf sei geeignet, den Rechtsfrieden zu stützen, jedenfalls soweit es die Bevölkerung der neuen Länder angeht, vor allem im Hinblick auf Reaktionen der Bevölkerung dieser Länder auf die Enthüllungen über die Tätigkeit des MfS sich nicht ohne weiteres aufdrängt.

2. *Zu den inhaltlichen und gesetzestechnischen Bedenken gegen den Gesetzentwurf*

   In inhaltlicher und gesetzestechnischer Hinsicht, insbesondere wegen unklarer Fassung einzelner Bestimmungen, bestehen aus straf- und strafverfahrensrechtlicher Sicht gegen den vorliegenden Gesetzentwurf u. a. aus folgenden — stichwortartig angesprochenen — Gründen Bedenken:

   a) *Sachlicher Anwendungsbereich*

      § 1 erstreckt den Anwendungsbereich des Straffreiheitsgesetzes auf Staatsschutzdelikte nach §§ 94 bis 100a StGB. Dabei handelt es sich sowohl um *Vergehen*

      — § 95 (Offenbaren von Staatsgeheimnissen)
      — § 97 (Preisgabe von Staatsgeheimnissen)
      — § 98 (Landesverräterische Agententätigkeit)
      — § 99 (Geheimdienstliche Tätigkeit)
      — § 100a (Landesverräterische Fälschung)

      als auch um *Verbrechen*

      — § 94 (Landesverrat)
      — § 96 (Landesverräterische Ausspähung, Auskundschaften von Staatsgeheimnissen)
      — § 97a (Verrat illegaler Geheimnisse)
      — § 97b (Verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisses) sowie
      — § 100 (Friedensgefährdende Beziehungen).

      Es bedarf insbesondere im Hinblick darauf, daß in besonders schweren Fällen der vorgenannten Verbrechenstatbestände der Strafrahmen von der Verhängung einer im erhöhten Mindestmaß 5 Jahre betragenden Freiheitsstrafe bis zur Verhängung von lebenslanger Freiheitsstrafe reicht, näherer Prüfung, ob der Anwendungsbereich nicht auf leichtere bis schwere Fälle unter Ausklammerung jedenfalls der besonders schweren Fälle der Verbrechenstatbestände zu begrenzen ist. Der Verbrechenstatbestand der friedensgefährdenden Beziehungen (§ 100 StGB) sollte in jedem Fall aus dem Anwendungsbereich herausgenommen werden. Schon nach der tatbestandlichen Fassung des § 100 Abs. 1 StGB kommt als Täter nur ein Deutscher in Betracht, „der seine Lebensgrundlage im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes hat", so daß sich insoweit aufgrund des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten die in der Begründung des Gesetzentwurfs angedeutete Problematik nicht stellt. Unabhängig davon, ob bisher überhaupt eine Verurteilung wegen eines Verbrechens nach § 100 StGB erfolgt ist, dürfte die Erstreckung einer Amnestie auch auf Straftaten nach § 100 StGB, dessen subjektiver Tatbestand die Absicht, „einen Krieg oder ein bewaffnetes Unternehmen gegen die Bundesrepublik Deutschland herbeizuführen", voraussetzt, von der Bevölkerung kaum akzeptiert werden.

      Soweit § 1 den Anwendungsbereich auf solche Straftaten beschränkt, die „für einen Geheimdienst oder eine andere amtliche Stelle der Deutschen Demokratischen Republik zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland begangen wurden", erschließt sich allein aus dem Wortlaut nicht ohne weiteres, daß, wie in der Begründung ausgeführt wird, auch Taten eingeschlossen sein sollen, „die sich neben der Bundesrepublik Deutschland gegen einen dritten Staat richten" oder die zwar von der Deutschen Demokratischen Republik ausgeführt wurden, „letztlich aber — etwa im Wege der Arbeitsteilung — von einem dritten Staat veranlaßt sind oder deren Erkenntnisse ihm zugute kommen". Damit wird auch die mittelbare Tätigkeit für Geheimdienste anderer Staaten — insbesondere den KGB — erfaßt. Zudem wird in Fällen der nachrichtendienstlichen Tätigkeit auch gegen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes der aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen grundsätzlich zu gewährende strafrechtliche Schutz zurückgenommen (vgl. hierzu Artikel 7 [Anwendung von Strafvorschriften zum Schutz der Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes] des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957, BGBl. I 597, i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 2. März 1974, BGBl. I 469, 576).

      Die Umschreibung der von der Straffreiheit gemäß § 5 Abs. 1 miterfaßten Zusammenhangsdelikte ist unklar gefaßt und dürfte in der praktischen Anwendung Probleme bereiten, da die verwendeten Begriffe „vorbereiten, fördern, sichern oder decken" einen breiten Interpretationsspielraum geben. Zwar schließt § 5 Abs. 2 die Straffreiheit für Zusammenhangsdelikte bei Verbrechen, also insbesondere auch in Fällen der Verschleppung (§ 234a StGB) sowie bei den Vergehen der Freiheitsberaubung, Bedrohung und der politischen Verdächtigung (§§ 239, 241 und 241a StGB), aus. Im Hinblick darauf, daß alle übrigen Vergehen des StGB und des Nebenstrafrechts erfaßt werden, dürfte die Erstrekkung der Straffreiheit erheblich über die typische — in der Regel gegenüber der Haupttat weniger schwerwiegende — Begleitkriminalität hinausgehen und auch erhebliche Eingriffe in höchstpersönliche Rechtsgüter erfassen.

b) *Persönlicher Anwendungsbereich*

Der persönliche Anwendungsbereich ist nicht etwa, wie die Ausführungen zu Anlaß und Zweck des Straffreiheitsgesetzes nahelegen könnten, auf Deutsche im Sinne des Grundgesetzes bzw. auf Bürger der Bundesrepublik Deutschland und der noch bestehenden Deutschen Demokratischen Republik beschränkt. Vielmehr erstreckt sich der persönliche Anwendungsbereich auch auf solche Täter, die weder Deutsche noch Bürger der beiden deutschen Staaten sind, aber ihre Lebensgrundlage bei Beginn der Tat in einem der beiden deutschen Staaten hatten. Einer den Anwendungsbereich jedenfalls auf Bürger der beiden deutschen Staaten beschränkenden Auslegung steht neben der Gesetzessystematik vor allem der in den Überschriften der §§ 2 und 3 verwendete Begriff „Einwohner" entgegen, der neben den Bürgern eines Gemeinwesens u. a. auch Ausländer umfaßt, die keine Bürgerrechte haben. Ob und aus welchen Gründen für eine Erstreckung des persönlichen Anwendungsbereichs des Straffreiheitsgesetzes gerade auch auf (eingeschleuste oder mit Einverständnis des aufnehmenden Staates) in einem der beiden deutschen Staaten residierende Ausländer geboten ist, läßt sich der Begründung des Gesetzentwurfs nicht entnehmen. Eine Prüfung erscheint insoweit insbesondere auch im Hinblick auf die gerade bei einem Straffreiheitsgesetz anzustrebende Akzeptanz einer solchen Zurücknahme des Strafrechts durch die Bevölkerung geboten.

c) Sorgfältiger Prüfung bedarf auch die hinsichtlich des Umfanges und der Voraussetzungen in den §§ 2, 3 und 4 vorgenommenen Differenzierungen danach, ob der Täter bei Beginn der Tat seine Lebensgrundlage in der Bundesrepublik Deutschland oder in der Deutschen Demokratischen Republik hatte. Nicht ohne weiteres einzusehen ist, daß etwa der Agentenführer (womöglich ein im Bundesgebiet lebender Resident), wenn keiner der beiden Ausnahmetatbestände des § 2 vorliegt, Straffreiheit erlangt, nicht aber der von diesem — unter Einsatz unlauterer Mittel — angeworbene Einwohner der Bundesrepublik Deutschland, der entdeckt worden ist und wegen der Schwere des Delikts auch nicht Straffreiheit nach § 4 erlangt.

In diesem Zusammenhang wird gerade unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der inneren Sicherheit des künftigen deutschen Staates gründlich zu prüfen sein, ob nicht allen Personen, die Spionage für die DDR betrieben haben, unabhängig von ihrer Lebensgrundlage zu Beginn der Tat, eine Offenbarungspflicht als Voraussetzung von Straffreiheit aufzuerlegen ist.

d) Der Regelungszusammenhang zwischen den Grundtatbeständen § 2 und § 3 und dem eine begrenzte Straffreiheit gewährenden Auffangtatbestand des § 4, insbesondere soweit es seine Funktion als Auffangtatbestand für bereits entdeckte Einwohner der Bundesrepublik Deutschland betrifft, die demgemäß durch Offenbarung ihres Wissens Straffreiheit nach § 3 nicht mehr erlangen können, erschließt sich erst aus der Begründung zu § 4 (BR-Drucksache 585/90, S. 9).

e) *Erstreckung der Straffreiheit auf Maßregeln und Nebenfolgen*

Die Vorschrift über die weitere Erstreckung der Straffreiheit auf die Anordnung von Verfall und Einziehung (vgl. insbesondere § 101 a StGB), soweit sie noch nicht vollzogen ist, sowie auf Nebenfolgen ist unklar gefaßt. Auch den Gründen ist nicht zu entnehmen, ob sie nur die im StGB vorgesehenen Nebenfolgen nach §§ 45 ff. und 101 StGB oder aber etwa auch beamtenrechtliche Folgen der Tat erfaßt.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung weist den Vorwurf, der Gesetzentwurf sei unausgereift, zurück.

1. *Es besteht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf*

   Nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland sind die Agenten und Angehörigen der Nachrichtendienste der DDR nach den §§ 94 bis 101 a StGB jeweils in Verbindung mit § 5 Nr. 4 StGB auch für die vor dem Beitritt begangenen Delikte weiterhin strafbar. Die bisher in der DDR legitime und — aus der Sicht der Betroffenen — für notwendig erachtete Tätigkeit wird also ohne Änderung ihres Charakters nach dem Beitritt auch in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet strafbar.

   Es dürfte nicht im Interesse des neuen staatlichen Anfangs sein, einen Personenkreis weiter strafrechtlich zu verfolgen, der im Zeitpunkt der Straftat in Loyalität zum eigenen Staat und dessen Bündnisverpflichtungen gehandelt hat. Die nachrichten-dienstliche Aufklärung beruhte in starkem Maße auf der Teilung Deutschlands und der bisherigen Frontstellung beider deutschen Staaten. Die Teilung, Frontstellung und dadurch bedingte strafbare Agententätigkeit gehören der Vergangenheit an. Es erscheint vernünftig, unter diese Vergangenheit einen Schlußstrich zu ziehen, indem für die Agententätigkeit Straffreiheit gewährt wird.

   Der Schlußstrich und damit die Straffreiheit können aus den vorstehenden Gründen nur soweit gehen, als die Agententätigkeit tatsächlich beendet ist oder die Straffreiheit aus Gründen der Schadensbegrenzung und Schadensabwehr erforderlich ist. Die Straffreiheit kann sich nicht erstrecken auf Straftaten, die nicht teilungsbedingt sind. Aus diesen Gründen wird mit dem Gesetzentwurf auch keine „Stasi-Amnestie" vorgeschlagen, d. h. keine Amnestie für Straftaten von Angehörigen des MfS, die mit der Ausspähung in keinem Zusammenhang stehen.

   Der Befriedungsgedanke steht entscheidend im Vordergrund, wenn für die früheren Mitarbeiter der Nachrichtendienste in der DDR weitgehend Straffreiheit vorgeschlagen wird. Mit ihr sollen auch diese Personen in den Gesamtstaat und in die Loyalität zu ihm eingebunden werden. Auch für diesen Personenkreis, der in dem Glauben an den eigenen Staat gehandelt hat, soll der neue Staat eine Perspektive für die Zukunft sein.

   Darüber hinaus ist zu bedenken, daß östliche Geheimdienste bisher in der Hauptsache über die Deutsche Demokratische Republik und die Angehörigen der dortigen Nachrichtendienste tätig waren. Aus Anzeichen und Aussagen von Überläufern ist bekannt, daß östliche Dienste bemüht sind, frühere Mitarbeiter in der Deutschen Demokratischen Republik anzuwerben, um die jetzt entstandenen Lücken zu füllen. Von Überläufern wird auch berichtet, daß Akten ausgetauscht worden seien, um bestimmte geheimdienstliche Strukturen zu erkennen und zu übernehmen.

   Die nach dem Beitritt fortbestehende Strafdrohung dürfte die Bereitschaft der Mitarbeiter der Nachrichtendienste der DDR zu einem Überwechsel zu anderen Diensten und zur Fortsetzung der Tätigkeit vergrößern, weil sie glauben könnten, nur so noch Perspektiven für die Zukunft zu haben. Das Ziel der angebotenen Straffreiheit ist es daher auch, weiteren Schaden von der Bundesrepublik Deutschland abzuwenden bzw. ihn zu begrenzen, der durch andauernde Tätigkeit für andere östliche Nachrichtendienste entstehen kann. Ein derartiger Schaden kann insbesondere auch in andauernder Ausspähung im wirtschaftlichen Bereich liegen.

2. *Zur Ausgestaltung des Entwurfs*

   Aus den Überlegungen zu 1. ergibt sich einerseits, daß der sachliche und persönliche Anwendungsbereich der Regelung möglichst weit sein sollte, und andererseits, daß die in § 5 Abs. 2 des Entwurfs genannten Straftaten — die besonders schwerwiegend sind — nicht einbezogen werden sollten. Die abweichenden Überlegungen des Bundesrates tragen dem nicht hinreichend Rechnung. Insbesondere ist kein Grund für einen Ausschluß von Ausländern aus der vorgesehenen Amnestie zu sehen.

   Der Gesetzentwurf unterscheidet auch bewußt zwischen Einwohnern der DDR, Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland und Fällen, in denen die Verfahren anhängig oder rechtskräftig abgeschlossen wurden. Aus dem oben zu 1. genannten Grund der Befriedung ist bewußt auf eine generelle Offenbarungspflicht für Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik verzichtet worden. Anderes und mehr kann verlangt werden von denjenigen, die in unserem Staat ihre Lebensgrundlage hatten und diesem Staat und damit unserer Demokratie Schaden zugefügt haben oder Schaden zufügen wollten. Für den neuen Staat ist es wichtig, diesen Schaden aufzudecken und nach Möglichkeit zu begrenzen, indem ein Anreiz und eine Chance gegeben wird, unter diese Tätigkeit einen Schlußstrich zu ziehen. Eine Offenbarungspflicht für Einwohner der Deutschen Demokratischen Republik dürfte nach bisherigen Erkenntnissen die Gefahr der Abwanderung zu anderen Diensten nicht beseitigen. Auch die Einbindung dieses Personenkreises in den neuen Staat und in die Loyalität zu ihm dürfte dann nicht gelingen, wenn am 3. Oktober 1990 über tausend neue Verfahren eingeleitet werden müßten, wodurch in Einzelfällen

die Chance zur Straffreiheit nicht genutzt werden kann, weil Taten entdeckt und Verfahren anhängig sind.

3. *Zur Forderung nach einer Ausdehnung der Amnestie auf Straftaten nach § 240 StGB, die im Zusammenhang mit Sitzblockaden vor militärischen Zufahrten begangen wurden, und/oder auf andere Straftaten*

Aus den oben unter 1. dargelegten Gründen besteht nach Auffassung der Bundesregierung gegenwärtig kein Anlaß für eine Ausdehnung der Vorschläge zur Straffreiheit.

Unter dem Gesichtspunkt des Artikels 3 des Grundgesetzes ist der Gesetzgeber beim Erlaß eines Straffreiheitsgesetzes nicht gehalten, Straffreiheit für alle strafbaren Handlungen und in gleichem Maße zu gewähren. Bei welchen Delikten in besonderem Maße ein Gesamtinteresse an einer Befriedung besteht, hat er allein zu entscheiden (vgl. BVerfGE 10, 234 ff.). Nach Auffassung der Bundesregierung besteht derzeit ein dringendes Gesamtinteresse, unter die der Vergangenheit angehörenden Straftaten der Agententätigkeit einen Schlußstrich zu ziehen. Dieser anerkannte Amnestiezweck greift nach Auffassung der Bundesregierung bei anderen Delikten nicht. Während die frühere Spionage und Agententätigkeit auf vergangenen, außergewöhnlichen und gegensätzlichen politischen Verhältnissen beruhte, gilt dies nicht bei den in der Bundesrepublik Deutschland begangenen Straftaten nach § 240 StGB, die zum Teil bewußt als ein Mittel zur Auseinandersetzung in kontroversen gesellschaftlichen Fragen eingesetzt wurden. Es bestehen ganz erhebliche Zweifel, ob eine Amnestie für Straftaten im Zusammenhang mit Blockaden militärischer Einrichtungen die eine Amnestie überhaupt rechtfertigende Befriedungsfunktion erreichen kann. Sie könnte im Gegenteil ein Signal sein, die notwendigen Grenzen der erlaubten Auseinandersetzung nicht mehr ernst nehmen zu müssen. Die Befriedungsfunktion könnte allenfalls durch Verschiebung dieser Grenzen unter anderem durch Änderung entsprechender Strafvorschriften erreicht werden. Dafür dürfte jedoch angesichts der umfangreichen Freiheitsgarantien in unserer Verfassung, die auch die Freiheitsgarantien Andersdenkender einschließt, kein Anlaß bestehen.

Nach Auffassung der Bundesregierung besteht gegenwärtig auch kein Anlaß für eine weitergehende Amnestie, die ihren Grund allein oder im Zusammenhang mit der Herstellung der staatlichen Einheit hätte. In der Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland stellt eine Amnestie einen schwerwiegenden Eingriff in den gesetzlich geordneten Gang der Rechtspflege dar, der nur gerechtfertigt ist, wenn ein zwingender Anlaß besteht und alle anderen Mittel zu einer gerechteren Regelung eines Zustandes versagen. Die Staatspraxis läßt sich also von der Gerechtigkeitsidee leiten. Die restriktive Handhabung ist auch darin begründet, daß das heutige Strafrecht hinreichende Möglichkeiten vorsieht, in Einzelfällen zu gerechten Lösungen zu kommen und Härten zu vermeiden. Der Umfang einer Amnestie aus Anlaß der Vereinigung Deutschlands ließe sich nur willkürlich festsetzen, wobei die zwangsläufige Ungleichbehandlung auch Ungerechtigkeiten gegenüber den Straftätern schaffen würde. Schließlich ist nicht auszuschließen, daß eine allgemeine Amnestie gerade auch die Straftaten erfassen würde, die nach allgemeiner Überzeugung künftig auch im Interesse der Opfer des SED-Staates aufgeklärt und geahndet werden sollten. Gerade eine solche Amnestie dürfte bei den dortigen Opfern auf kein Verständnis stoßen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333